

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА**

ПИЛАСВА ВІКТОРІЯ МИКОЛАЇВНА

УДК 342.951.02:342.5(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
Кагановська Тетяна Євгеніївна,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна,
декан юридичного факультету,
професор кафедри державно-правових
дисциплін.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
Університет державної фіскальної
служби України,
начальник кафедри адміністративного права і
процесу та митної безпеки;

кандидат юридичних наук, доцент
Зуй Валентина Василівна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри адміністративного права.

Захист відбудеться «12» грудня 2017 р. о 13:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «10» листопада 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. А. Устименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Запорукою підвищення довіри до влади та побудови європейської системи публічного врядування в Україні виступає формування партнерських відносин між виконавчою гілкою влади та сектором громадського суспільства. Важливим завданням при реформуванні системи публічного управління в умовах євроінтеграції виступає перегляд засад правового регулювання сфери забезпечення діяльності органів виконавчої влади в Україні. Це свідчить про необхідність зміни концепції функціонування органів виконавчої влади як прозорого, підзвітного громадськості та побудованого на наукових принципах механізму організації та діяльності органів публічного управління, що, в свою чергу, викликає потребу дослідження стану правового регулювання транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

На теперішній час вітчизняна наука адміністративного права не містить необхідного обсягу наукових досліджень змісту та значення правової категорії «транспарентність в діяльності органів виконавчої влади». У зарубіжній правовій доктрині транспарентність розглядається як комплексний принцип, закріплений нормами законодавства Європейського Союзу в якості елемента системи принципів ефективного врядування. Імплементация означених принципів є невід'ємною частиною процесу адаптації адміністративного законодавства України до норм та стандартів права Європейського Союзу і покликана забезпечити формування європейської моделі відкритого публічного управління в нашій державі й сприяти усуненню існуючих законодавчих прогалин.

Таким чином, дослідження транспарентності як правової категорії є, по-перше, засобом подолання прогалин у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні принципів прозорості, гласності, відкритості, підзвітності та права доступу до публічної інформації в діяльності органів виконавчої влади в Україні. По-друге, це надасть змогу переглянути доктринальні аспекти сучасної системи принципів діяльності органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх функціонування.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали праці таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Е. Афонін, В. Д. Бакуменко, В. П. Беглиця, А. І. Буханевич, Ю. П. Битяк, М. М. Воронов, Н. Л. Виноградова, Л. Гладченко, О. О. Григорян, Н. Гудима, С. Д. Дубенко, І. Ібрагімова, Т. Є. Кагановська, Ю. В. Ковбасюк, Т. О. Коломоєць, І. В. Костенок, О. Крет, М. І. Лахижа, В. Я. Малиновський, А. Ф. Мельник, В. І. Мельниченко, Н. Р. Нижник, Д. М. Овсянко, М. Пашковська, Є. О. Романенко, О. П. Рябченко, В. О. Серьогін, Т. М. Слинько, А. В. Солонар, О. В. Старчук, О. В. Суший, О. І. Сушинський, Г. Й. Ткач, Ю. Тодика, Ж. І. Торяник, Н. П. Христинченко, М. В. Цвік, В. О. Щербанюк, Л. С. Явич та інші.

Проблеми реалізації окремих аспектів принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади висвітлені у працях зарубіжних вчених: Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, М. Н. Афанасьєвої, Дж. М. Балкін, М. Баур, М. Граймо, Дж. Бохман, Д. Бротінгама, В. Брук, М. Теллер, В. С. Гвоздевої,

М. Грімес, В. Гинзберг, Р. Даля, С. Х. Дрю, Є. О. Каменської, Ю. М. Козлова, К. Кузьміна, Р. Лоурі, Ф. Манганаро, П. Манченко, Р. Мітчелла, Д. М. Овсянко, Х. Парка, Дж. Д. Піотровські, С. Предчел та М. Е. де Лью, С. Сергеева, Э. Дж. Сміта, Ю. Н. Старілова, Дж. Стігліц, Д. Хамфрі, Л. Є. Хелчин, К. Худа.

Існуючі на сьогодні дослідження в сфері обраної тематики побіжно розкривають її основні аспекти та положення, адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні як такі до теперішнього часу не були предметом окремого комплексного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до напрямів наукових досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення та науково-теоретичне обґрунтування адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства в означеній сфері з метою підвищення ефективності діяльності органів державної влади в Україні.

Відповідно до мети дослідження було поставлено наступні задачі:

- охарактеризувати наукові підходи до визначення та класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні
- дослідити та охарактеризувати правову природу категорії «транспарентність в діяльності органів виконавчої влади»;
- встановити місце принципу транспарентності в системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, визначити його зміст та структуру;
- окреслити та уніфікувати основу нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;
- виокремити та охарактеризувати особливості адміністративно-правового регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та розробити пропозиції щодо гармонізації вітчизняного законодавства та імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення цього принципу.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації транспарентності як засади діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологія виконання дисертаційного дослідження зумовлена його метою та завданнями і ґрунтується на сукупності загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, які забезпечили всебічність, об'єктивність та повноту висвітлення обраної теми.

Метод поєднання аналізу та синтезу надав змогу окреслити ознаки, місце та значення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади (підрозділи 1.2, 1.3), системно-структурний метод – провести дослідження та уніфікацію принципів діяльності органів виконавчої влади (підрозділи 1.1, 1.3). Використання методу сходження від абстрактного до конкретного допомогло визначити другорядні елементи структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та елементи системи його реалізації й адміністративно-правової охорони (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). Метод класифікації застосовано для диференціювання елементів системи принципів діяльності органів виконавчої влади (підрозділ 1.1). На основі логіко-юридичного методу сформовано низку авторських визначень понять (розділи 1–3), завдяки порівняльно-правовому методу виявлено особливості нормативно-правового закріплення та адміністративно-правового регулювання і охорони принципу транспарентності у національній та зарубіжній доктрині права (розділи 2–3). Метод узагальнення дозволив визначити напрями удосконалення вітчизняного законодавства у сфері правового регулювання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні (підрозділи 3.2, 3.3). Статистичний метод використано для обробки та узагальнення статистичних даних досліджень міжнародних неурядових організацій при вивченні стану забезпечення елементів комплексного принципу транспарентності в діяльності органів державної влади в країнах-членах Європейського Союзу (підрозділ 3.1, 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що виносяться на захист, а саме:

уперше:

- запропоновано ввести в науковий обіг правову категорію «комплексний принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні», який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням та створення шляхів (каналів) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління;

- доведено, що транспарентність є загальним принципом діяльності органів виконавчої влади, який включає в себе такі елементи: право доступу до публічної інформації, відкритість, прозорість, гласність, підзвітність, вимогу спрощення мови адміністрування;

- запропоновано авторський підхід до класифікації системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення

державної політики, яка складається з чотирьох блоків: проведення інформування, реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, налагодження політичного діалогу, побудова партнерських відносин;

– розроблено спосіб нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в законодавстві України;

удосконалено:

– підходи до визначення сутності поняття «принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні», як закріплених в Конституції України та нормативно-правових актах положень, що спрямовують свій регулятивний вплив на визначення сутності діяльності органів виконавчої влади, взаємозв'язків між завданнями, формами та методами реалізації їх функцій;

– наукову класифікацію принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм функціональної спрямованості на принципи: 1) загального порядку; 2) спеціального порядку; 3) окремого порядку;

– підходи до розуміння змісту принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, обґрунтовано їх взаємозв'язок;

дістали подальшого розвитку:

– положення щодо доцільності розмежування принципів організації виконавчої влади, які сприяють створенню належних умов для її здійснення як ієрархічно побудованої системи органів, та принципів діяльності органів виконавчої влади як основних засад забезпечення здійснення їх функцій в державі;

– наукові погляди щодо особливої правової природи принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, дослідження внутрішньої та зовнішньої цінності принципу в галузі публічного управління;

– теза про те, що громадський контроль є одним із ключових чинників забезпечення реалізації та охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;

– наукові положення щодо реформування моделі парламентського контролю в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні та впровадження спеціального органу – Комісара (Уповноваженого) з питань доступу до публічної інформації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

– науково-дослідницькій сфері – для формування теоретичного підґрунтя подальших досліджень системи принципів діяльності органів публічного врядування;

– правотворчості – як основа для реформування вітчизняного законодавства, що врегульовує реалізацію права на доступ до публічної інформації, забезпечення принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади;

– правозастосовній діяльності – для підвищення рівня реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління та забезпечення транспарентності в

діяльності посадових осіб органів виконавчої влади в рамках реалізації антикорупційної реформи в Україні;

– навчальному процесі – як теоретичні матеріали для викладання таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Державне управління», «Інформаційне право», спеціальних навчальних курсів та підготовки навчальної літератури із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародних та вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях та круглих столах: «Академічні та наукові виклики різноманітних галузей знань у 21-му столітті» (м. Харків, 20 березня 2015 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 24 квітня 2015 р.), «Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 18–19 вересня 2015 р.), «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (м. Харків, 18 грудня 2015 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 22 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у шести наукових статтях, п'ять з яких опубліковано у фахових наукових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, та п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені предметом, метою та задачами дисертаційного дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Повний обсяг дисертації становить 245 сторінок, з них основного тексту – 205 сторінок, список використаних джерел містить 216 найменувань, викладених на 26 сторінках, додаток складається з 2 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, проаналізовано сучасний стан її наукової розробки, зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами; визначено мету та задачі, об'єкт і предмет дослідження; охарактеризовано методологічну основу роботи; розкрито наукову новизну одержаних результатів, їх теоретичне та практичне значення; наведено дані щодо публікації основних результатів дослідження, його структури та обсягу.

Розділ 1 «Принципи діяльності органів виконавчої влади: загальнотеоретична характеристика» містить три підрозділи, які присвячені загальнотеоретичній характеристиці правового регулювання принципів діяльності органів виконавчої влади та визначенню місця принципу транспарентності в системі вказаних принципів.

У підрозділі 1.1 «Поняття та види принципів діяльності органів виконавчої влади» проаналізовано наукові підходи до класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади та сформульовано авторський підхід до класифікації принципів.

Стверджується, що принципи діяльності органів виконавчої влади за критерієм функціональної спрямованості поділяються на три групи: 1) загальні

принципи – ті, що є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних всім або переважній більшості форм діяльності органів виконавчої влади; 2) спеціальні принципи – ті, що формують об'єктивні закономірності конкретного правового режиму діяльності органів виконавчої влади; 3) окремі принципи – ті, що поєднують принципи в сфері регулювання основ підінститутів функціонування органів виконавчої влади.

Встановлено, що в умовах здійснення адміністративної реформи правова категорія «принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні» має динамічний характер, а самі принципи можуть класифікуватися: за джерелами закріплення; за характером нормативного акту, в якому вони закріплені; в залежності від органу, на діяльність якого розповсюджується дія принципу; за відповідними нормами законодавства України; за змістом принципів.

У підрозділі 1.2 *«Зміст і значення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади»* розглянуто наукові підходи до визначення категорії «принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади».

Досліджено транспарентність як правову категорію, проаналізовано поняття, сутність та зміст транспарентності як принципу діяльності органів виконавчої влади в Україні

Виокремлено основні наукові підходи до тлумачення категорії «транспарентність» в науці адміністративного права: 1) розуміння «транспарентності» у зв'язку із правом громадян на доступ до публічної інформації; 2) ототожнення транспарентності з принципами гласності, прозорості та відкритості, які у сукупності розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; 3) визначення категорій «прозорість», «відкритість» та «гласність» як окремих нетотожних понять та ігнорування категорії «транспарентність»; 4) обґрунтування комплексної природи транспарентності як принципу, який поєднує поняття «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «право доступу до публічної інформації», «підзвітність» тощо.

У підрозділі 1.3 *«Зв'язок та співвідношення принципу транспарентності з іншими принципами діяльності органів виконавчої влади»* визначається місце комплексного принципу транспарентності серед принципів діяльності органів виконавчої влади.

Аргументується теза про те, що принцип транспарентності посідає місце загального елементу у класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади. На підставі аналізу трансформації категорії «транспарентність» з'ясовано, що вона як принцип, з одного боку, забезпечує гарантування верховенства права, законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина та ефективності в діяльності органів виконавчої влади; з іншого боку – виступає основою для формування принципів нижчого порядку: спеціальних та окремих елементів класифікації системи принципів діяльності органів виконавчої влади.

Обґрунтовано науковий підхід до розуміння комплексної структури принципу транспарентності та виділено такі його елементи: право доступу до публічної інформації, прозорість, відкритість, гласність, підзвітність, вимога спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади.

Розділ 2 «Адміністративно-правове регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні» складається з трьох підрозділів, присвячених характеристиці особливостей адміністративно-правового регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

У підрозділі 2.1 «Нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» надано характеристику системи актів чинного законодавства в сфері регулювання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Наголошується на необхідності закріплення категорії «принцип транспарентності» в національних нормативно-правових актах в сфері регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Обґрунтовано положення про те, що основи правового регулювання принципу транспарентності в діяльності виконавчої влади викладено у Законі України «Про доступ до публічної інформації», який закріплює категорії максимальної відкритості публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та спрощення мови адміністрування.

Підрозділ 2.2 «Правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» присвячений висвітленню механізму інституційного забезпечення реалізації складових елементів комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Встановлено, що реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні забезпечується шляхом формального закріплення заходів інформування та залучення громадськості.

Наголошено, що забезпечення транспарентності влади є складним процесом, який обов'язково включає в себе існування суспільного запиту на отримання інформації про діяльність органів виконавчої влади та активної ініціативної позиції з боку громадян, яка спрямована на побудову рівноправних відносин із владою.

У підрозділі 2.3 «Засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» охарактеризовано механізм адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Визначено структуру адміністративно-правової охорони принципу транспарентності як: 1) сукупності гарантій дотримання принципу транспарентності: засоби державного і громадського контролю; 2) юридичної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади у випадках порушення норм законодавства в сфері регулювання складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади (соціальна, політична, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна відповідальність).

Зроблено висновок, що державний контроль як елемент системи адміністративно-правової охорони принципу транспарентності може бути класифікований залежно від органів, що реалізують такий контроль, на: зовнішній (позавідомчий) контроль та внутрішній (відомчий і міжвідомчий) контроль.

З'ясовано, що ефективна реалізація громадського контролю в сфері діяльності органів виконавчої влади забезпечується шляхом вжиття таких заходів: громадської експертизи, громадського моніторингу, інституту звернення громадян, запровадження Громадських Рад при органах виконавчої влади, проведення опитування громадської думки.

Розділ 3 «Оптимізація нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні» охоплює три підрозділи, в яких висвітлюється процес оптимізації законодавства України у сфері забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Підрозділ 3.1 «Зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» присвячений характеристиці зарубіжної моделі правового забезпечення транспарентності.

Зроблено висновок, що адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади країн-учасниць Європейського Союзу складаються з: 1) нормативного закріплення принципу транспарентності на рівні Конституції та норм галузевого законодавства; 2) закріплення Європейською Комісією єдиної моделі системи правових засобів реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади за схемою: «інформування-консультування-діалог-партнерство», яка, з урахуванням внутрішніх особливостей, була запозичена національними урядами країн-учасниць Європейського Союзу; 3) гарантування розгалуженої системи засобів адміністративно-правової охорони складових елементів комплексного принципу транспарентності.

У підрозділі 3.2 «Гармонізація вітчизняного законодавства та імплементація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» виділено особливості процесу гармонізації законодавства та імплементація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

На підставі аналізу норм законодавства Європейського Союзу з'ясовано, що принцип транспарентності в діяльності органів публічної влади відіграє роль комплексного загального принципу права Європейського Союзу, що походить від принципів демократизму та верховенства права і тісно пов'язаний з ними, принципу Європейського адміністративного простору та є елементом системи європейських принципів «належного врядування» («Good Governance») й належної адміністрації («good administration»).

Гармонізація вітчизняного законодавства та законодавства Європейського Союзу в сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні полягає у пристосуванні внутрішнього законодавства до стандартів нормотворення та нормозастосування в сфері правового забезпечення принципу шляхом імплементації правової моделі комплексного принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Європейського Союзу та його текстуального закріплення в Конституції та Законах України, а також законодавчого закріплення сучасних європейських заходів

реалізації та захисту принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Європейського Союзу.

У підрозділі 3.3 «Напрями вдосконалення законодавства України в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» обґрунтовано доцільність удосконалення вітчизняного законодавства у сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

З'ясовано, що оптимізація законодавчого забезпечення транспарентного урядування потребує зміни самої ідеології ролі та значення публічної влади в суспільстві – усвідомлення, що головне призначення публічної адміністрації полягає в обслуговуванні й забезпеченні прав та законних інтересів громадян, перед якими ця публічна адміністрація є підзвітною та відповідальною; формування розуміння важливості налагодження зворотного зв'язку влади та громадськості, що допоможе побудувати відносини партнерства між ними.

З метою забезпечення ефективності практики правозастосування конкретного заходу вдосконалення чинного законодавства пропонується врахувати: 1) національні умови та особливості формування як політичної системи, так і громадського суспільства країни; 2) чітке розуміння мети застосування та цільової групи впливу кожного заходу окремо; 3) рівень готовності суспільства до впровадження цього заходу, що залежить від ступеню розвитку громадського суспільства та рівня внутрішньої активності, а також участі його представників в процесі управління; 4) рівень активної внутрішньої позиції державних службовців щодо забезпечення інформування громадськості та готовності до сприяння побудові партнерських відносин із представниками громадського сектору.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо реалізації адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій:

1. Принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні – це закріплені в Конституції України, чинному законодавстві основоположні приписи, що спрямовують свій регулятивний вплив на визначення сутності діяльності органів виконавчої влади, відносин та взаємозв'язків між формами, завданнями та методами формування та реалізації функцій виконавчої гілки влади. Якщо розглядати діяльність органів виконавчої влади як сукупність повноважень і функцій щодо управління державою, а організацію виконавчої влади – як сукупність її структурних підрозділів, систему структурних зв'язків, порядок розподілу між структурними підрозділами завдань, повноважень і відповідальності, то слід вести мову про розмежування принципів діяльності органів виконавчої влади та принципів організації виконавчої влади.

2. На підставі дослідження наукових підходів до класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні та з урахуванням особливостей національної системи права і стандартів права Європейського Союзу за критерієм функціональної спрямованості слід виокремити принципи загального, спеціального та окремого порядку. В свою чергу, угруповувати принципи діяльності органів виконавчої влади потрібно виходячи з: 1) дослідження категорії «принцип» у вітчизняній науці адміністративного права; 2) забезпечення чіткого розуміння сутності категорії «виконавча влада»; 3) підстав розмежування принципів організації виконавчої влади і принципів діяльності її органів; 4) врахування динамічної природи категорії «принципи діяльності органів виконавчої влади».

3. Транспарентність в діяльності органів виконавчої влади виступає чинником забезпечення ясності, зрозумілості, однозначності, повноти, об'єктивності, доступності, надійності та достовірності в діяльності цих органів; являє собою орієнтир для органів виконавчої влади на забезпечення ефективності власної діяльності; є підґрунтям реалізації та забезпечення соціальних, економічних та політичних прав людини і громадянина; виступає основою розвитку та забезпечення демократії в державі; є інструментом забезпечення партнерських відносин влади та громадського суспільства; гарантує дотримання формальної легітимації (принципу законності) в діяльності виконавчої влади; створює підґрунтя для довіри суспільства до органів виконавчої влади; сприяє досягненню економічної ефективності; дозволяє зменшити вірогідність зловживання владою. Враховуючи внутрішню та зовнішню цінність, правова категорія «транспарентність» є принципом діяльності органів виконавчої влади та досліджується в цьому аспекті.

4. Принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні є комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління за допомогою: регулювання процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної, неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади; створення умов та гарантій реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами через забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведення громадських консультацій; вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності та ефективності дій та рішень посадових осіб цих органів, та виконання безпосередньо обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед населенням про результати своєї діяльності і можливість застосування законних заходів відповідальності; шляхом створення партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави. За змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної

інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування».

5. Принцип транспарентності сформувався під впливом загальних принципів права, конституційно-правових принципів, принципів адміністративного права, європейських принципів адміністративного права та принципів належної публічної адміністрації та доброго врядування, принципів державного управління, отже, є загальним принципом діяльності органів виконавчої влади в Україні.

6. Основу нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні складає сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, забезпечення відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

7. Система забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, побудована за критерієм рівня участі представників громадськості, включає наступні чотири блоки: 1) інформування: забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ, запровадження електронного врядування; 2) реалізація механізму залучення громадян: заходи сприяння розвитку громадського суспільства, налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу; 4) побудова партнерських відносин влади та суспільства. Громадський контроль при цьому слід розглядати як ефективний засіб реалізації усього комплексу елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, який починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації принципу транспарентності. Формами здійснення громадського контролю виступають експертиза та моніторинг дій та рішень органів виконавчої влади, що робить його чинником забезпечення підзвітності в діяльності органів виконавчої влади та реалізації системи заходів адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

8. Європейська система правових засобів реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності включає: 1) європейську модель залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, яка складається з чотирьох рівнів: інформування, консультування, діалог і партнерство; 2) інститут партиципаторного формування бюджету, який надає громадянам можливість реалізації права на транспарентність бюджетно-податкової політики органів виконавчої влади; 3) спеціальний орган парламентського контролю – Комісара з права доступу до публічної інформації.

9. Ключовими рекомендаціями щодо гармонізації вітчизняного законодавства є: дослідження теоретичної концепції принципів європейського врядування та примату принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади в Європейському Союзі; проведення порівняльного аналізу систем

публічного управління України, Європейського Союзу та країн-учасниць; узгодження національного та зарубіжного понятійно-категоріального апарату; запозичення доробку зарубіжної теорії адміністративного права; перегляд чинних актів законодавства на відповідність стандартам Європейського Союзу та прийняття положень, направлених на забезпечення нового правопорядку; закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та галузевого законодавства; забезпечення практичної реалізації закріплених норм права з урахуванням специфіки реалізації принципу транспарентності.

10. До пріоритетних напрямів вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади слід віднести: 1. Перегляд характеру нормативно-правового закріплення принципу транспарентності у системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, що включає в себе: змістовне закріплення категорії «принцип транспарентності» як загального елементу системи принципів діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та нормативно-правових актів; здійснення імплементації правових норм Європейського Союзу, що закріплюють систему європейських принципів «Доброго врядування» («Good Governance»). 2. Законодавче закріплення організаційних форм європейської системи інституційного забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, а саме прийняття уніфікованого акта в сфері регулювання механізму залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень. 3. Законодавче закріплення заходів, направлених на підвищення ефективності функціонування контрольно-наглядового механізму, а також механізму оскарження дій та рішень посадових осіб органів виконавчої влади, що порушують засади забезпечення транспарентного публічного управління (прийняття акта у сфері правового регулювання механізму громадського контролю; модернізація нормативно-правове регулювання сфери державного контролю з метою перегляду моделі парламентського контролю в сфері захисту права доступу до публічної інформації та запровадження спеціального органу – Комісара (Уповноваженого) з питань доступу до публічної інформації).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

2. Пилаєва В. М. Класифікація загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 215–219.

3. Пылаева В. Н. Система принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине: проблемы правового закрепления // Legea și viața. 2016. № 1/2 (289). С. 87–91.

4. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

5. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права // Право і суспільство. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

6. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 261–264.

7. Pylaieva V. M. Transparency in public administration // «Академічні та наукові виклики різноманітних галузей знань у 21-му столітті»: матеріали IV міжнар. студентської наукової конф., м. Харків, 20 берез. 2015. Ч. 1. Humanities. 2015. С. 79–82.

8. Пилаєва В. М. Шляхи адаптації вітчизняного законодавства до правових норм європейського союзу у сфері забезпечення принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: міжнар. конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 24 квіт. 2015 р. С. 306–310. URL: http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf.

9. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35.

10. Пилаєва В. М. Міжнародно-правові акти в сфері закріплення принципу транспарентності діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] // Верховенство права – основоположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів, м. Харків, 18 груд. 2015 р. С. 201–207. URL: <http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/zbirnyk-18122015.pdf>.

11. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнар. наукова конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312–315. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf>.

АНОТАЦІЯ

Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право. – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

В роботі надано загальнотеоретичну характеристику принципів діяльності органів виконавчої влади. Охарактеризовано транспарентність як правову категорію. Розкрито зміст, значення та структуру принципу транспарентності, встановлено його зв'язок та співвідношення з іншими принципами діяльності органів виконавчої влади.

Визначено засади адміністративно-правового регулювання закріплення, реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. На основі аналізу зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади сформульовано пропозиції щодо оптимізації нормативно-правового забезпечення цього принципу в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: класифікація принципів діяльності органів виконавчої влади, принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, гармонізація, імплементація, оптимізація нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

АННОТАЦИЯ

Пылаева В. Н. Административно-правовые основы обеспечения транспарентности в деятельности органов исполнительной власти в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых основ обеспечения транспарентности в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

В работе предоставлена общетеоретическая характеристика принципов деятельности органов исполнительной власти. Обосновано тезис о целесообразности разграничения принципов организации исполнительной власти, которые способствуют созданию условий для ее осуществления как иерархически построенной системы органов, и принципов деятельности органов исполнительной власти как основных принципов обеспечения осуществления их функций в

государстве. Осуществлена классификация принципов деятельности органов исполнительной власти по критерию функциональной направленности принципов (общие, специальные, отдельные).

По результатам проведенного анализа охарактеризована транспарентность как правовая категория, раскрыты содержание, значение и структура принципа транспарентности, установлены его связь и соотношение с другими принципами деятельности органов исполнительной власти. Принцип транспарентности определен как комплексный общий принцип деятельности органов исполнительной власти, который включает в себя такие элементы, как право доступа к публичной информации, открытость, прозрачность, гласности, подотчетности, упрощения языка администрирования. Получили дальнейшее развитие научные подходы к пониманию содержания принципов прозрачности, открытости, гласности, подотчетности и транспарентности, а также обоснована их взаимосвязь и различия.

Охарактеризовано административно-правовое регулирование закрепления, реализации и административно-правовой охраны принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Указано, что основу нормативно-правового закрепления принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти в Украине составляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу реализации гражданами права на доступ к публичной информации, обеспечения открытости, прозрачности, гласности, подотчетности и упрощения языка администрирования в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Осуществлена классификация системы обеспечения реализации комплексного принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти по критерию уровня участия представителей общественности в процессе принятия политических решений, которая включает: 1) информирование общественности: обеспечение механизма реализации права доступа к публичной информации, освещения деятельности органов исполнительной власти СМИ и внедрение механизмов электронного управления; 2) реализацию механизма привлечения граждан: систему мер содействия развитию гражданского общества, механизм налаживания органами исполнительной власти обратной связи с общественностью, применение инструментов прямой демократии, консультирование органов исполнительной власти с общественностью, внедрение электронной демократии; 3) налаживание политического диалога; 4) построение партнерских отношений власти и общества.

Представлена структура административно-правовой охраны принципа транспарентности, состоящая из таких элементов: 1) совокупности гарантий соблюдения принципа транспарентности: средств государственного и общественного контроля; 2) юридической ответственности должностных лиц органов исполнительной власти в случаях нарушения норм законодательства в сфере регулирования составляющих элементов принципа транспарентности в деятельности органов исполнительной власти.

На основе анализа зарубежного опыта, касающегося правового обеспечения прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, сформулированы предложения по оптимизации нормативно-правового обеспечения принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Разработаны предложения по усовершенствованию законодательства Украины в сфере обеспечения прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, которые заключаются в проведении мероприятий по повышению эффективности административно-правового обеспечения принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: классификация принципов деятельности органов исполнительной власти, принцип прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, нормативно-правовое закрепление принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, правовые средства реализации принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, средства административно-правовой охраны принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти, гармонизация, имплементация, оптимизация нормативно-правового обеспечения принципа прозрачности в деятельности органов исполнительной власти в Украине.

SUMMARY

Pylaieva V. M. Administrative and Legal Basis of the transparency provision in the activities of the executive power bodies in Ukraine. – The manuscript.

The thesis stands for a degree of Candidate of Sciences in Law, speciality 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is dedicated to a complex research of administrative and legal basis of the transparency provision in the activities of the executive power bodies in Ukraine.

The general theoretical description of the principles of the executive power activities in Ukraine is provided. Transparency is defined as a legal category. The content, meaning and structure of the principle of transparency are disclosed, its connection and correlation with other principles of the executive power activities are established.

Administrative and legal regulation of legal fixation, realization and administrative and legal protection of the transparency principle in the activities of the executive power bodies in Ukraine are determined.

Based on the analysis of the foreign experience in the field of legal provision of transparency in the activities of the executive power bodies are formulated constructive suggestions concerning optimization of normative and legal provision of the transparency principle in the activities of the executive power bodies in Ukraine.

Key words: classification of the activities executive power principles, transparency principle in the activities of the executive power bodies, legal fixation of the transparency principle in the activities of the executive power bodies, legal ways of realization of the transparency principle in the activities of the executive power bodies, means of administrative and legal protection of the transparency principle in the activities

of the executive power bodies, harmonization, implementation, optimization of normative and legal provision of the transparency principle in the activities of the executive power bodies.